



## Forum für Rechtsetzung Abgeltung kantonaler Vollzugsleistungen durch den Bund?

### Fragestellung aus Sicht der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA

---

#### 1. Ausgangslage

Die NFA regelt die staatlichen Zuständigkeiten nach dem folgenden Grundsatz:

Der Bund nimmt nur die Aufgaben wahr, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder gesamtschweizerisch einheitlich geregelt werden müssen. Zudem gilt: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer Leistung anfällt, bestimmt über die Leistung und trägt deren Kosten. Somit übernehmen von 18 bisher gemeinsam verantworteten Bereichen die Kantone elf und der Bund sieben.

Entsprechend diesem Grundsatz ist die Bundesverfassung im Rahmen der NFA-Volksabstimmung vom 28. November 2004 wie folgt modifiziert worden:

#### **Art. 43a Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben**

<sup>1</sup> Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

<sup>2</sup> Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

<sup>3</sup> Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.

<sup>4</sup> Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.

<sup>5</sup> Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.

Art. 46 Abs. 1 BV, wonach die *Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen*, blieb während der gesamten NFA-Erarbeitungsphase "unangetastet": weder im Rahmen der Projekterarbeitung bzw. der Vernehmlassung zu den Verfassungsbestimmungen noch während der parlamentarischen Beratungen wurde das Prinzip des Vollzugsföderalismus thematisiert. Art. 46 BV ist mit dem *Absatz 2* dahingehend ergänzt worden, dass sich im Bereich der sogenannten "Verbundaufgaben" Bund und Kantone in die Verantwortung und Finanzierung teilen: Sie können hierbei miteinander die Ziele und darauf gestützt die Programme vereinbaren.

#### **Art. 46 Umsetzung des Bundesrechts**

<sup>1</sup> Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um.

<sup>2</sup> Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.

<sup>3</sup> Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

## 2. Beurteilung

Die NFA strebte eine *klare Aufgabenteilung* zwischen Bund und Kantonen an, indem der Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger nach Möglichkeit identisch ist. Wenn also der Bund für eine Aufgabe integral zuständig ist, soll er auch die entsprechenden Kosten tragen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die damit verbundenen *administrativen* Kosten, die mit der Umsetzung des Bundesrechts zwangsläufig anfallen, vom Bund zwangsläufig vollumfänglich abzugelten wären. Es liegt, anders als in den USA, in der Natur des föderalen Systems der Schweiz, dass in aller Regel die Kantone das Bundesrecht mit ihren eigenen administrativen Apparaten und unter Berücksichtigung ihrer je spezifischen Prioritäten umsetzen ("Vollzugsföderalismus"). Dadurch können die Aufgaben im *administrativen* Bereich in der Regel insgesamt kostengünstiger erfüllt werden; insbesondere lassen sich Synergiegewinne erzielen. Es wäre den Zielen der NFA entgegengelaufen, wenn an diesem Grundprinzip etwas geändert worden wäre.

Mit dem neuen Instrument der *Programmvereinbarung* wird der operative Handlungsspielraum der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bewusst ausgeweitet, indem der Bund sich vermehrt auf seine strategische Rolle konzentriert und bestimmte Programme global unterstützt. Die Globalbeiträge werden im Lichte der Programmzielerreichung zwischen Bund und Kantone ausgehandelt - die *administrativen* Kosten jedoch trägt weiterhin der Kanton.

Dieses Grundprinzip, welches in Art. 46 Abs. 1 BV zum Ausdruck kommt, wurde wie bereits erwähnt im Rahmen der NFA-Erarbeitung nie in Frage gestellt. Dadurch, dass kantonale Behörden Bundesrecht umsetzen, kann den kantonalen Besonderheiten besonders Rechnung getragen werden (Art. 46 Abs. 3 BV). Mit den neuen Instrumenten im Bereich des Finanzausgleichs (Ressourcen- und Lastenausgleich) werden die Kantone darüber hinaus in die Lage versetzt, ihre Aufgaben eigenständig zu erfüllen. So soll der Finanz- und Lastenausgleich den Kantonen u.a. auch den ressourcenschwachen Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten und die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern (Art. 135 Abs. 2 Bst. a und b BV).

Eine vollumfängliche Kompensation kantonaler Leistungen im Rahmen der Umsetzung von Bundesrecht stünde nicht nur im diametralen Widerspruch zum föderalen System der Schweiz. Die Administrativkosten der staatlichen Leistungserfüllung würden insgesamt zunehmen. Zudem könnte sich eine vollumfängliche Abgeltung administrativer Kosten durch den Bund schlechthin als eigentliche Totengräberin des gelebten Föderalismus entwickeln und einem schleichenden Zentralismus Vorschub leisten.